

2º JUZGADO CIVIL - SEDE MAYNAS - TARAPOTO

EXPEDIENTE : 00273-2024-0-2208-JR-CI-02
MATERIA : ACCION DE AMPARO
JUEZ : POMAJAMBO ZAMBRANO MONICA ELEANA
ESPECIALISTA : ZUMARAN SANCHEZ DANTE ALEXIS LAURENCIO
DEMANDADO : GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTIN
PROCURADURIA PUBLICA DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTIN
PROCURADURIA PUBLICA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO MIDAGRI
MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO MIDAGRI
SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE SERFOR
DEMANDANTE : ROJAS GARCIA, JOSE IVAN

SENTENCIA

RESOLUCION NÚMERO: OCHO

Tarapoto, veinte de marzo del
Año dos mil VEINTICINCO.

VISTOS

La demanda presentada por **IVAN ROJAS GARCIA** en representación la **ASOCIACIÓN ECO GUERREROS DEL PERÚ Y DEL MUNDO,** en su calidad de Presidente Consejo Directivo de la Asociación contra **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO (MIDAGRI) y su PROCURADORÍA PÚBLICA, SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SERFOR) y su REPRESENTANTE LEGAL, y GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN (GORESAM) y su PROCURADORÍA PÚBLICA** sobre **ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO.**

PETITORIO

El demandante interpone demanda **CONSTITUCIONAL DE AMPARO,** solicitando como **pretensión principal,** se ordene a las entidades demandadas **SUSPENDAN** la aplicación del artículo 1, artículo 2, Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias y la Única Disposición Complementaria Final de la cuestionada Ley No 31973, por cuanto la vigencia e inmediata aplicabilidad de dicho articulado proveniente de su naturaleza autoaplicativa, afecta el derecho

fundamental a contar con un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, regulado y protegido por normatividad nacional e internacional que protegen el patrimonio forestal y la diversidad biológica que integran y materializan el derecho fundamental mencionado. Asimismo, como **pretensión subordinada,** solicita se ordene a las entidades demandadas suspendan todo trámite administrativo iniciado o continuado, posterior a la fecha de publicación de la citada ley, que se encuentre en trámite invocando o aplicando su articulado para la constitución y/o declaración de derechos a través de títulos y resoluciones administrativas.

<u>FUNDAMENTOS DE HECHO Y DERECHO</u>

Esencialmente, señala, que la Ley Forestal de Fauna Silvestre – Ley No 29763, publicada el 22 de julio del 2011, es una norma especial y temática que regula todo lo referente al patrimonio forestal y fauna silvestre, fija principios aplicables a la gestión del patrimonio, resaltando el dominio eminencial del Estado sobre tal recurso; promueve la conservación, protección e incremento del patrimonio así como su uso sostenible a través de un manejo integral que comprende la mejora de los servicios ecosistémicos forestales en armonía con el interés social, económico y ambiental de la nación. Precisa que en la indica ley, se reconoce a las tierras de capacidad de uso mayor forestal y las tierras de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura boscosa, reconociéndolas dentro del patrimonio forestal; por dicha razón, se prohibía actividades agropecuarias en dichas tierras, haciendo énfasis en que las actividades de dicho tipo en la Amazonía necesitaban previamente estar clasificadas con capacidad de uso mayor para cultivo limpio o permanentes. Precisa que, pese a existir toda una base normativa, con fecha 11 de enero del 2024, se ha promulgado la **Ley No 31973,** que en el íntegro de su articulado contradice y desnaturaliza el marco legal y constitucional, además de regular permisivamente y sin control alguno el uso de tierras que venían siendo reguladas y fiscalizadas en su otorgamiento y gestión en virtud del D.S. No 005-2022-AG, desnaturalizando las funciones y fines que corresponden al SERFOR y Gobiernos Regionales; y que por imperio de la abusiva y dañina ley modificatoria no podrán exigir zonificación forestal por haber sido suspendida su exigencia; Indica que el contenido agraviante de la Ley, se encuentra en su articulado 1, primera disposición complementaria transitoria denominada "Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes", segunda

disposición complementaria transitoria denominada "Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes", y disposición complementaria final única denominada "Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de usa para actividades agropecuarias existentes", al crear un régimen especial de naturaleza inconstitucionalmente diferenciada para los propietarios y poseedores, que se les reconoce sus tierras como de uso y fines agropecuarios y por ende exceptuados de hacer su clasificación de sus tierras previsto en la Ley Forestal y reglamentos vigentes; lo que en el fondo es un incentivo a que los deforestadores ilegales, continúen realizando tales actividades.

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DERECHO DE LA CONTESTACIÓN

El **Procurador Público del Gobierno Regional de San Martín,** deduce excepción de incompetencia por razón de materia y contesta la demanda, solicitando se declare improcedente la pretensión del accionante, señalando, sustancialmente que el demandante no ha cumplido con explicar las razones por las que el contenido constitucionalmente protegido de estos se encontraría comprometido en el proceso de amparo; asimismo, sostiene que no se trata de una norma autoaplicativa, sino que se trata de una heteroaplicativa, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento sobre la pretensión en el proceso de amparo.

La **Procuradora Pública del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio del Desarrollo Agrario y Riego**, deduce excepción de incompetencia por razón de materia y contesta la demanda solicitando se declare improcedente o infundada la demanda, indicando que el pedido solicitado por el demandante requiere de una estación probatoria, pedido que no es propio de esa vía; de igual manera, señala que, el demandante cuestiona en abstracto la totalidad de la Ley No 31973, además que, el accionante no ha demostrado de forma concreta cual es la violación o amenaza de violación real de su derecho con la nueva regulación.

DECURSO PROCESAL

Admitida a trámite la demanda interpuesta por el demandante; tramitada las excepciones deducidas y la contestación de la demanda; además, de llevada a cabo la audiencia única, el estado del proceso es el de resolver y sentenciar; por lo que, se procede a emitir pronunciamiento.

Y ATENDIENDO.

<u>PRIMERO</u>: <u>Sobre el proceso constitucional de amparo</u>

1.1 El artículo 200° inciso 2) de la Constitución Política del Estado, establece que la acción de amparo procede contra el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución.

1.2 Asimismo, de conformidad con el artículo II del título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional: Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos; así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa.

1.3 Por su parte el artículo 1° del Código Procesal Constitucional prevé que, los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o **colectiva**, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.

1.4 Siendo así, teniendo en cuenta que, en el caso de autos, las demandadas han deducido excepción de incompetencia por razón de materia, además, han sostenido la improcedencia de la demanda; antes de ingresar al análisis del tema de fondo, corresponderá resolver dichos extremos cuestionados.

<u>SEGUNDO</u>: <u>De la incompetencia por razón de materia</u>

2.1 El **Procurador Público del Gobierno Regional de San Martín** deduce excepción de incompetencia por materia, señalando que la vía del proceso contencioso administrativo constituye una vía igualmente satisfactoria para tramitar la pretensión postulada en el proceso constitucional de amparo en el presente caso, además, indica que existen vías idóneas igualmente satisfactorias previo agotamiento de la vía administrativa.

2.2 Por otra parte, la **Procuradora Pública del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio del Desarrollo Agrario y Riego;** también deduce excepción de incompetencia por materia, por cuanto, el demandante lo que en el fondo pretende, es que se realice el control abstracto de una ley, pedido que no

corresponde tramitarse a través de una acción de amparo, sino a través de un proceso de inconstitucionalidad, tal como lo prevé el artículo 200, inciso 4) de la Constitución Política del Perú y el articulo 76 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que establecen que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley. Asimismo, menciona que prueba de ello, es que, existe en trámite un proceso de inconstitucionalidad contra dicha norma, presentada por el Gobierno Regional de San Martín por ante el Tribunal, en el expediente 003-2024-AI/TC.

2.3 Estando a los términos de la excepción deducida, corresponde señalar que, la competencia[1], es entendida como la capacidad que tienen los jueces para ejercitar la función jurisdiccional en los conflictos o incertidumbres jurídicas ya determinadas; siendo los criterios para determinarlas: en razón de la materia, territorio, grado y cuantía; dejando establecido que la competencia constitucional tiene la calidad de absoluta o improrrogable.

2.4 Siendo así, en relación a la incompetencia por materia de este órgano jurisdiccional a fin de conocer la demanda constitucional postulada; se tiene que, la segunda disposición complementaria final del Nuevo Código Procesal Constitucional prevé que: En los distritos jurisdiccionales del Poder Judicial donde no existan jueces ni salas constitucionales, los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento son competencia de los juzgados especializados en lo civil o mixto, según corresponda y, en segunda instancia, las salas civiles correspondientes; consecuentemente, siendo el presente proceso uno de amparo; esta judicatura resulta competente para su conocimiento; por lo que, la excepción de incompetencia por materia deducida por las demandadas deviene en infundada.

TERCERO: Sobre los supuestos de improcedencia

2.5 Sin perjuicio de lo señalado, estando a que, el sustento de la excepción planteada por el Procurador Público del Gobierno Regional de San Martín, en esencia no cuestionan la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del presente proceso de amparo, sino que, sus argumentos están dirigidos a sostener la improcedencia de la demanda, por considerar que existiría una vía procedimental específica, igualmente satisfactoria para la protección del derecho constitucional

[1] "La Competencia es una institución procesal cuyo objeto es hacer más efectiva y funcional la administración de justicia, surgiendo a partir de la necesidad de un Estado de distribuir el poder jurisdiccional entre los distintos jueces con los que cuenta y por la evidente imposibilidad de concentrar en uno solo o en un grupo de ellos, tan importante función pública" (Exp. No. 444-2005) en Revista *Actualidad Jurídica*. Tomo 168. Edit.Gaceta Jurídica. Lima, Perú, Noviembre 2007; pág. 92.

amenazado o vulnerado alegado por el demandante, como el proceso contencioso administrativo; corresponde señalar que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley No 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo "La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados"; por su parte, el artículo 1 de la Ley No 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, prevé que, "son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta".

2.6 En el caso de autos, atendiendo a que la pretensión principal postulada es una de amparo contra normas legales - Ley No 31973, su cuestionamiento no procede vía proceso contencioso administrativo; y si bien, la pretensión subordinada tiene como objeto suspender todo trámite administrativo iniciado o continuado con fecha posterior a la de publicación de la ley cuestionada; también es que, no siendo objeto de pretensión constitucional alguna determinada actuación administrativa concreta, la excepción propuesta tampoco puede ser estimada; en tanto que, el proceso contencioso administrativo[2] no contiene una estructura idónea en la que se pueda sustanciar la pretensión objeto del presente proceso constitucional; por lo que, la excepción deducida deviene en infundada.

2.7 Igualmente, advirtiéndose que, el sustento de la excepción planteada por la Procuradora Pública del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio del Desarrollo Agrario y Riego; en esencia, no cuestiona la competencia de este órgano jurisdiccional en razón de la materia; sino que, sus argumentos están dirigidos a sostener la improcedencia de la demanda, por considerar que la procedencia del amparo lo es frente a actos lesivos basados en normas y no frente a normas, cuyo control abstracto corresponde se realice a través de un proceso de

---

[2] **Ley No 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo**
Artículo 5.- Pretensiones
En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:
1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.
2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.
3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnable, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores."(*)

inconstitucionalidad; corresponde emitir pronunciamiento en relación a dicho extremo.

2.8 Para tal efecto, si bien es cierto, el artículo 8 del Código Procesal Constitucional, en relación a la procedencia del amparo frente a actos lesivos basados en normas, establece que: "Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma"; es decir, según este precepto procesal constitucional, el amparo procedería contra los actos que tiene como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, también es que, de conformidad con el último párrafo del artículo VII del Título Preliminar, los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales conforme a la interpretación que resulte de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

2.9 Siendo así, teniendo en cuenta que en el caso de amparo contra normas legales, la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Constitucional faculta la procedencia del amparo contra normas legales cuando estos tengan naturaleza autoaplicativa; los argumentos de improcedencia invocados por la demandada no pueden ser amparados; menos aún si, interpretando el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional, ha ratificado dicha línea jurisprudencial, conforme se recoge en la sentencia No 04845-2022-PA/TC, que precisa:

> 6. En esa línea, en el marco de lo previsto en el artículo 8 del nuevo Código Procesal Constitucional y en la jurisprudencia de este Tribunal (entre otros: Auto 01547-2014-PA/TC, fundamento 18; Sentencia 02327-2013- PA/TC, fundamento 5; Sentencia 01828-2012-PA/TC, fundamento 5, etc.), **se ha precisado que una norma puede ser calificada como autoaplicativa o autoejecutiva y, por ende, ser pasible de cuestionamiento mediante amparo** (Sentencias 03754-2021-PA/TC, fundamento 6, 03902-2019-PA, fundamento 11, y 00175-2017-PA/TC, fundamento 19), cuando la prescripción cuestionada cumpla con ser: (1) Vigente, o cuya entrada en vigencia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas. (2) De eficacia inmediata, o cuya eficacia sea cierta e inminente para el caso de las amenazas. (3) Autosuficiente, en la medida no requiere de reglamentación posterior, pues tal cual se encuentra regulada ya tiene o puede tener efectos perniciosos sobre los derechos invocados. (4) Autoejecutiva, lo cual puede ser en dos sentidos: (4.1) Cuando se trata de una norma de aplicación incondicionada, en la medida que no se requiere verificar ningún requisito o condición adicional para que la regulación despliegue sus efectos, y cuya aplicación tan solo sería la consumación de una afectación o amenaza que ha surgido ya con la propia norma. (4.2) Cuando se trata de una norma autoaplicativa stricto sensu: es decir, si nos encontramos ante una auténtica norma-acto, la cual no requiere de ningún

acto de aplicación para desplegar, e incluso agotar, sus efectos lesivos. Así considerado, una norma se considerará autoejecutiva si, a la vez, se trata de una disposición vigente, con eficacia inmediata, autosuficiente y autoejecutiva (en alguno de los dos sentidos indicados).

TERCERO: En el caso de autos

3.1 Teniendo en cuenta lo expuesto precedentemente, corresponderá determinar en el caso de autos, si la norma legal materia de cuestionamiento, tiene naturaleza autoaplicativa o autoejecutiva; por tratarse de una norma vigente, de eficacia inmediata, autosuficiente y autoejecutiva; y de ser ese el caso, si determinada su procedencia, la misma afecta los derechos constitucionales invocados en la demanda, el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, contenido en el artículo 2, numeral 22) de la Constitución Política del Perú.

3.2 Siendo así, tenemos que, el demandante pretende *se* ***SUSPENDA*** *la aplicación del artículo 1, artículo 2, Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias y la Única Disposición Complementaria Final de la cuestionada Ley No 31973, por cuanto la vigencia e inmediata aplicabilidad de dicho articulado proveniente de su naturaleza autoaplicativa, afecta el derecho fundamental a contar con un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, regulado y protegido por normatividad nacional e internacional que protegen el patrimonio forestal y la diversidad biológica que integran y materializan el derecho fundamental mencionado.*

3.3 Y, realizado el análisis de procedencia contra las disposiciones normativas objeto de pretensión, tenemos que, el artículo 1[3] de la Ley No 31973, tiene como objeto, la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763; y la aprobación de determinadas disposiciones complementarias. Siendo así; atendiendo a que, la sola invocada modificación legislativa de los artículos 29 y 33 y aprobación de disposiciones normativas, no trascienden la esfera normativa; por cuanto, ni la modificación legislativa ni la aprobación abstracta de disposiciones normativas, se traducen en una actuación concreta o ejecutiva/operativa; su cuestionamiento vía constitucional de amparo deviene en improcedente.

3.4 En relación al artículo 2, que modifica los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; se tiene que la misma tampoco trascienden la esfera normativa y competencial; pues conforme el siguiente cuadro, el extremo

[3] **Artículo 1. Objeto de la Ley**
La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal; con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país.

modificado del artículo 29, varia el ente público encargado de establecer *los bosques de protección permanente,* señalándose que, éstos se establecen por resolución ministerial del **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**, a propuesta del Serfor sobre bosques de categoría I y II **de la zonificación forestal;** manteniéndose incólume los demás aspectos del citado artículo de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Ley No 29763	Ley No 31973
Artículo 29. Bosques de producción permanente Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del **Ministerio del Ambiente**, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento. Son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).	**Artículo 29. Bosques de producción permanente** Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**, a propuesta del Serfor, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas. El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento. Los bosques de producción permanente son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

3.5 Es de considerar que, si bien esta norma tiene una aplicación inmediata, en tanto que, a partir de su vigencia el ente encargado para establecer los bosques de protección permanente corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y ya no al Ministerio del Ambiente; también es que, la sola asignación de competencias a favor de otro ente rector, por si sola, no vulnera de forma concreta, directa e inminente el derecho constitucional invocado en la demanda, de contar

con un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; menos aún, si persiste como presupuesto, la propuesta del Serfor; manteniéndose incólume las demás funciones adscritas al Estado, como promotor de la gestión integral de los bosques, las que además, están condicionadas a la elaboración de un plan maestro, el cual debe estar sujeto a previa evaluación de impacto ambiental y consulta; por lo que, en este extremo la demanda también deviene en improcedente.

3.6 Por su parte, el artículo 33, al igual que el artículo 22, incide en la asignación de competencia para aprobar la zonificación forestal, señalándose que, éstos se establecen por resolución ministerial del **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**, a propuesta del Serfor en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con **opinión previa del Ministerio del Ambiente**:

Ley No 29763	Ley No 31973
Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente a propuesta del Serfor en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre	**Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal** La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**, a propuesta del Serfor en base al **expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión previa del Ministerio del Ambiente"**

3.7 Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente; si bien, esta norma también tiene naturaleza autoaplicativa, en tanto que, a partir de su vigencia el ente encargado para aprobar la zonificación forestal es el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y ya no al Ministerio del Ambiente; la sola asignación de competencias a favor de otro ente rector para aprobar la zonificación forestal, asignando esta competencia al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y ya no al Ministerio del Ambiente; tampoco vulnera de forma concreta, directa e inminente el derecho constitucional invocado en la demanda, de contar con un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; menos aún, si persiste como presupuesto la propuesta del Serfor; y además, inserta como requisito la **necesaria elaboración de un expediente técnico**, y la **opinión previa del Ministerio del Ambiente.**

3.8 Consecuentemente, atendiendo a que, la invocada modificación legislativa de los artículos 29 y 33; no trascienden la esfera competencial y normativa; por cuanto, la sola variación competencial no se traduce en una actuación concreta que pueda afectar de forma directa y manifiesta los derechos fundamentales invocados en la demanda; por lo que, su cuestionamiento vía constitucional de amparo deviene en improcedente, al no referirse forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado (artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional); máxime si la actuación competencial adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, dirigidas a establecer *los bosques de protección permanente* y aprobar la zonificación forestal, no tiene carácter autoaplicativo; al encontrarse sujetas a la emisión de la correspondiente resolución ministerial, la que además está sujeta a la propuesta del Serfor; y en el especial caso de la aprobación de zona forestal; adicionalmente, se encuentra sujeta a la elaboración de un expediente técnico y a la opinión previa del Ministerio del Ambiente.

3.9 En relación a la primera disposición complementaria transitoria, se tiene que, la misma establece:

> **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**
> **PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes**
> Suspéndase la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la implementación de la presente disposición, el gobierno regional acreditará ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación:
> a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico.
> b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización.
> En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.
> Lo dispuesto en la presente disposición complementaria transitoria no se aplica para el otorgamiento de concesiones forestales maderables.

3.10 De la regulación citada; la suspensión de la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito previo para el otorgamiento de títulos habilitantes tampoco constituye una norma de naturaleza autoaplicativa; toda vez que, la suspensión impuesta se encuentra sujeta al avance de la Zonificación Forestal según cada región; disponiéndose el período de suspensión en razón a la instalación del

comité técnico o el expediente técnico listo para socialización; por lo que, la demanda en este extremo también deviene en improcedente.

3.11 Es de precisar en este extremo que, si bien el demandante sostiene que, dicha norma tiene efectos más dañinos en el caso de la región San Martín, toda vez que, *supuestamente ha sido dada para fortalecer el proceso de zonificación forestal; sin embargo, no hace excepciones respecto de las regiones que han culminado este proceso; como el caso de la región San Martín, que desde el 06 de enero del 2020, ha culminado con el proceso de zonificación forestal, conforme ha sido reconocido por Resolución Ministerial 039-2020-MINAM;* también es que, lo alegado por el demandante, no hace más que acreditar la improcedencia de la demanda para el caso concreto de la región San Martín; al no encontrarse ésta en ninguno de los supuestos regulados en la norma cuestionada.

3.12 A tal efecto, se tiene que, la norma suspende la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes; ***sujetando su implementación,*** *a que el gobierno regional acredite ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal*; **hasta por dos años**, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, **siempre que** el gobierno regional haya instalado el comité técnico; y, de **hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a)**, siempre que se cuente con el expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización; no obstante, ninguno de los supuestos regulados en la citada norma aplican al caso de la Región San Martín; toda vez que, en nuestra región se ha concluido con el proceso de zonificación forestal, conforme con lo resuelto en el artículo 1 de la Resolución Ministerial No 039-2020- MINAM, con fecha 06 de febrero del 2020; que resuelve: Aprobar la Zonificación Forestal del departamento de San Martin de acuerdo a las categorías identificadas en el expediente técnico; además, dispone la publicación de la citada Resolución Ministerial y anexos en el Portal Institucional del Ministerio del Ambiente.

3.13 Siendo ello así, estando a que la Ley No 31973, tiene como objeto promover la zonificación forestal con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país (artículo 1); y, que, la implementación de la primera disposición complementaria transitoria, se encuentra sujeto a los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para Zonificación Forestal; sin embargo, acreditado que la región San Martin ha concluido con este proceso de zonificación; la demanda en este extremo deviene en improcedente,

pues de la interpretación sistemática de la ley; la suspensión prevista en la primera disposición complementaria transitoria, resulta aplicable para el caso de las regiones que no han concluido con el proceso de zonificación forestal; o cuyo avance se encuentre en los dos supuestos regulados: con instalación del comité técnico (primer supuesto) o (con expediente técnico de zonificación forestal listo para socialización).

3.14 Finalmente; es importante destacar que, el otorgamiento de título habilitante sin exigir el cumplimiento del requisito de zonificación forestal tampoco vulnera de forma **directa ni manifiesta,** el derecho constitucional invocado en la demanda; en tanto que, el penúltimo párrafo prevé que: "En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado"; es decir, no obstante, se suspende la exigibilidad de zonificación forestal para la entrega de título habilitante; ésta entrega de título habilitante **se encuentra sujeta a las variables, criterios o fuentes de información previstas en la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado;** lo cual se encuentra cargo de cada gobierno regional; confirmándose que la regulación normativa cuestionada no tiene carácter autopalicativo., tanto más si el título habilitante[4] por sí mismo no promueve la deforestación, al *constituirse como un acto administrativo otorgado por la autoridad forestal y de fauna silvestre, que permite a las personas naturales o jurídicas el acceso, a través de planes de manejo, para el* ***aprovechamiento sostenible***[5] *de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre;* es decir, habilita la utilización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, a través de instrumentos de gestión; encontrándose los titulares de títulos habilitantes, sujetos a las obligaciones

---

[4] **Conforme con el artículo 39.1 del Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI - Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal.**

5Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI

Artículo 5.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

5.1 Aprovechamiento sostenible. Utilización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, a través de instrumentos de gestión, de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

previstas en el artículo 43 del citado Reglamento; la que de ser el caso, deben ser supervisadas por las autoridades competentes.

3.15 Siendo así, se tiene que, ni la sola suspensión de exigibilidad de zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de título habilitante ni la entrega misma del título habilitante sin el requisito de zonificación forestal vulnera de **manera directa** el contenido constitucionalmente protegido del derecho a contar con un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; debiéndose precisar que, habiéndose regulado su inaplicabilidad para el caso de concesiones forestales maderables; tampoco se puede sostener en este extremo la vulneración de los invocados derechos constitucionales, por la norma cuestionada.

3.16 En relación a la inconstitucionalidad de la segunda disposición complementaria transitoria, se tiene que la misma regula la prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes durante el período de suspensión de exigencia de zonificación forestal; estableciendo que:

> **SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes**
> Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la zonificación forestal establecido en la primera disposición complementaria transitoria, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

3.17 De la regulación citada precedentemente, se tiene que, la operatividad del presente artículo se encuentra condicionado al período de suspensión previsto en la primera disposición complementaria y transitoria; por lo que, habiéndose determinado que, el citado artículo no tiene carácter autoaplicativo, el cuestionamiento de la presente disposición normativa, también deviene en improcedente; máxime si, conforme lo desarrollado en los considerandos 2.22 a 2.27, el período de suspensión regulado en la primera disposición complementaria y transitoria, no resulta aplicable al caso de la región San Martin, al no estar comprendida en ninguno de los supuestos regulados.

3.18 Por otro lado, el demandante sostiene que, lo regulado en este extremo en nada enerva la naturaleza agraviante de la ley, pues la suspensión de la obligatoriedad de la zonificación forestal permite obtener títulos habilitantes **no solo en cualquier área distinta** a la que están en trámite por estas poblaciones indígenas, sino que además posibilita se otorguen títulos habilitantes **en áreas colindantes a dichas poblaciones indígenas**; y que de **modo indirecto y encubierto se propicia la**

deforestación y uso irracional de tierra en la cercanía de estas poblaciones indígenas generándose conflictos socio culturales graves.

3.19 Que, los argumentos expuestos por el demandante, y que invoca para sostener la vulneración de los derechos constitucionales, resultan ajenos a la prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes **en la áreas específicas que indica la norma** (*que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial*); pues lo que sostiene el demandante es la afectación que produce la suspensión de la obligatoriedad de la zonificación forestal[6] en áreas distintas a las reguladas en este precepto normativo (áreas colindantes); situación contraria a su regulación, por lo que, la pretensión constitucional denunciada en este extremo deviene en improcedente.

3.20 Asimismo; el demandante también sostiene que, esta segunda disposición complementaria transitoria afecta el derecho de Consulta Previa previsto en el Convenio 169 de la OIT, por cuanto la Región San Martín cuenta con 231 localidades indígenas que habitan la región (Awajun, Kichwas y Shawis), que representan el 4% de la población total de la región; sin embargo, la norma aprobada no respeto el derecho de los pueblos indígenas a la Consulta Previa a pesar de que el Tribunal Constitucional ha reconocido su carácter vinculante.

3.21 Al respecto, si bien es cierto y no cabe duda que el derecho a la Consulta Previa regulado en el Convenido 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituye fuente del derecho interno, en mérito de lo dispuesto en el artículo 55[7] y Cuarta Disposición Transitoria Final de la Constitución[8]; además, lo regulado en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional[9], también es que, al no detentar esta norma carácter autoaplicativo; al estar sujeta al periodo de suspensión de exigencia de zonificación forestal, prevista en el primera disposición complementaria transitoria; la que además, se implementa para el caso de regiones que no han concluido con el proceso de zonificación o cuenten con

---

[6] Lo cual tiene relación con la primera disposición complementaria transitoria de la Ley 31973.
[7] Artículo 55°. Los tratados celebrados por el Estad o y en vigor forman parte del derecho nacional.
[8] Cuarta. Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.
[9] **Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados** internacionales
El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos de los que el Perú es parte, así como las sentencias adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos en los procesos donde el Perú es parte.

instalación del Comité Técnico o con expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización, la demanda en este extremo también deviene en improcedente; máxime si, como se ha señalado en esta sentencia, la suspensión prevista en la primera disposición complementaria y final no aplica para el caso de la Región San Martín que ha concluido con el proceso de zonificación forestal; por lo que, inaplicable al caso de la región San Martín la suspensión prevista en la primera disposición complementaria y final, la prohibición de otorgamiento de título habilitante para las áreas reguladas, también deviene en inaplicable para el caso de la región San Martín; no evidenciándose la afectación directa de la regulación normativa cuestionada al derecho a la Consulta Previa (derecho constitucional que no es objeto de pretensión).

3.22 Finalmente, la Única disposición complementaria final, establece que:

> **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**
> **ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes**
> Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763. Esta excepción no exime la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.
> En caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

3.23 De la lectura de la ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL; se tiene que; esta disposición normativa, de manera excepcional, califica como áreas de exclusión para fines agropecuarios; y por tanto, las exonera de realizar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y de cumplir con las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763; a aquellos predios privados que:

- Cuentan con título de propiedad, con constancias de posesión con anterioridad a la vigencia de la ley, o están dentro de los alcances de la Ley No 31145.

- Además, que no contengan masa boscosa y que en ellos se desarrollen actividad agropecuaria.

3.24 Y, del análisis de esta disposición normativa, se tiene que la mismas tiene carácter autoaplicativo; en tanto que, a partir de su sola vigencia se exonera de facto a los propietarios y posesionarios de predios privados que no contengan masa boscosa y que desarrollan actividad agropecuaria; de realizar la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor y de la autorización de cambio de uso por parte de la autoridad regional forestal y fauna silvestre sustentado en estudio técnico de microzonificación (requisito previsto por el artículo 38 de la acotada Ley).

3.25 Atendiendo a lo señalado, la demanda en este extremo resulta procedente; por lo que, corresponde determinar, si la normatividad cuestionada incide directamente en el derecho constitucional presuntamente vulnerado – derecho a contar con un ambiente adecuado y equilibrado para vivir; regulado en el artículo 2 numeral 22) de la Constitución política del Perú; para tal efecto, tenemos que, el Tribunal Constitucional en el expediente No 00048-2004-PI/TC, ha delimitado el contenido constitucionalmente protegido al derecho al medio ambiente; sosteniendo en el fundamento 17, sosteniendo que:

> "(...) El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente **se preserve**".
> En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.
> Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, **tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente** (énfasis nuestro).

3.26 Y, sobre las obligaciones ineludibles citadas; ha señalado en el expediente No 00604-2018-PA/TC, que existen dos obligaciones básicas incumplidas por parte del Estado: Por un lado, la obligación de respetar, que comporta el deber jurídico

de no afectar –por acción u omisión– el contenido protegido del derecho. Por otro, la obligación de garantizar, que supone el deber, igualmente jurídico, de promover, velar y, llegado el caso, proteger y sancionar el incumplimiento de la obligación de respetar.

3.27 En relación al deber de garantizar ha señalado en el fundamento 8), que:

> 8. Este deber de garantizar se traduce en una serie de exigencias, cuya identificación depende del derecho que se trate. En términos generales, se ha dicho que estos demandan disposiciones de organización, es decir, medidas orientadas a organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras estatales a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio del derecho al medio ambiente. El Tribunal destaca que a la existencia de órganos estatales que posibiliten el ejercicio de los derechos, se suman las disposiciones de procedimiento; es decir, la implementación de procedimientos jurídicamente regulados que permitan la realización de lo asegurado por los derechos fundamentales. Procedimientos a los cuales puedan acudir las personas para exigir la implementación de lo ordenado por un derecho fundamental, pero también para canalizar su tutela jurídica. Tales disposiciones no circunscriben su ámbito de actuación a las que regulan los procesos judiciales. Comprende a todos los procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene. De ahí que, en diversas oportunidades, este Tribunal haya sostenido que el deber del Estado de garantizar comprende la obligación de prevenir, investigar, sancionar y, de ser el caso, reparar las intervenciones injustificadas a los derechos fundamentales. Y que ello es consecuencia de que el contenido constitucionalmente garantizado de un derecho no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su ejercicio, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure, en la realidad, una eficaz garantía de que los derechos podrán ejercerse de manera plena y libre (cfr. Sentencia 00679-2005-PA/TC).
>
> 9. En materia ambiental, esta obligación de crear estructuras organizativas y establecer procedimientos jurídicamente ordenados han de realizarse en el marco de la política nacional del ambiente a la que hace referencia el artículo 67 de la Constitución. "Esta política nacional –entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente– debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia" (Sentencia 04223-2006-PA/ TC, fundamento 24). La adopción de este conjunto de acciones y medidas estatales orientadas a preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo comporta estructurar agencias estatales que se hagan cargo de su formulación, implementación y fiscalización. El modelo de tal organización ha de estructurarse teniendo en consideración la forma de Estado adoptada por la Constitución y, en concreto, con aquella que corresponde a la del Estado Unitario y Descentralizado mediante la regionalización.

3.28 Finalmente, en relación al medio ambiente y el uso adecuado de los recursos naturales, el Tribunal Constitucional en la Sentencia No 00012-2019-PI/TC, ha señalado del fundamento 20 al 22 que:

> 20. [...] el Estado debe velar por la conservación y debida protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales y el medio ambiente de la Nación.
> 21. Y es que la protección del medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica, el desarrollo sustentable y la calidad de vida de las personas en condiciones dignas.
> 22. Como se puede advertir, el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute [...].

3.29 Teniendo en cuenta lo anotado; a efectos de establecer si la exoneración de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor y la exoneración de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 29763; vulnera el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al medio ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la persona; resulta pertinente señalar que, por Decreto Supremo No 005-2022-MIDAGRI, se aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM); cuyo objeto está dirigido a establecer disposiciones y regular el procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (artículo 1); con la finalidad de promover y difundir el uso racional y continuado de las tierras para conseguir el óptimo beneficio social, económico y ambiental, en el marco de los principios del desarrollo sostenible, evitando la degradación de los ecosistemas (artículo 2).

3.30 Asimismo, de las definiciones que contiene el citado Reglamento, se ha señalado que, la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor constituye un sistema técnico-interpretativo cuyo **único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado** (artículo 3, numeral 3.5).

3.31 Por otro lado, el artículo 38 de la Ley No 29763, en el extremo de los predios privados; prevé que:

> **Artículo 38. Uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual**
> (...) En los casos de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, **el cambio de uso requiere autorización de la**

autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación.

3.32 Mientras que, el artículo 124 del Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI, en relación a la autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados establece que:

> **Artículo 124.- Autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados**
> Toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley.
> La autorización de cambio de uso en el caso de predios privados otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente.
> El Estado promueve la conservación de los bosques primarios.
> La evaluación de la solicitud de cambio de uso actual de las tierras, determina la compatibilidad de la actividad con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, para lo cual se considera, como mínimo, lo siguiente:
> i. La existencia de hábitats críticos.
> ii. La existencia de especies categorizadas como amenazadas, protegidas por convenios internacionales o endémicas.
> iii. La presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas.
> iv. El estado de sucesión del bosque.
> v. La protección de las fajas marginales de los ríos que contienen vegetación ribereña o de protección.
> vi. El potencial para la provisión de servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.
> La determinación de la compatibilidad de la actividad incluye la identificación del área que debe mantenerse con cobertura forestal para su reserva, la cual debe ser igual o mayor al 30 % del área total con cobertura forestal en las tierras de aptitud agrícola. Además del área reservada, se debe mantener obligatoriamente la vegetación ribereña o de protección. Las áreas reservadas no pueden incluirse en una nueva solicitud de cambio de uso actual de las tierras.
> Los pagos respecto al desbosque se rigen de acuerdo a lo dispuesto en el

3.33 Teniendo en cuenta los procesos de exoneración que contempla la normatividad cuestionada; y que, el proceso de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM) tiene como **único objetivo asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado**; además, **constituyéndose ésta, como una herramienta base en la formulación de políticas y ejecución de acciones para el manejo y conservación del recurso suelo y de los otros recursos naturales conexos**; y, que la autorización de cambio de uso en el caso de predios privados otorga al solicitante el **derecho de realizar el desbosque correspondiente en las**

tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente; se acredita en el caso de autos que, la Única Disposición Complementaria Final, no solo se trata de una norma autoaplicativa; sino que, además, vulnera de forma directamente el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental invocado en la demanda – en su segunda dimensión, relacionada con el derecho a la **preservación de un medio ambiente sano y equilibrado**; toda vez que, al exonerar a los predios privados del procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor; el Estado se sustrae de sus obligaciones, *específicamente para el caso de los predios privados,* dirigidas a preservar la defensa y conservación del medio ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.

3.34 Así, la exoneración a los titulares o poseedores de predios privados del procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM); impide que, se pueda realizar el uso racional y continuado de tierras de estos predios para conseguir el óptimo beneficio social, económico y ambiental, en el marco de los principios del desarrollo sostenible; además, impide que se puedan realizar acciones dirigidas a evitar la degradación de los ecosistemas e impide que se asigne **a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado**; lo cual se traduce en el incumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar o preservar el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales; de intervenir en el manejo forestal encaminado al aprovechamiento de los recursos forestales de acuerdo a la capacidad propia del ecosistema; además, desconoce las políticas de gestión impulsadas con el objetivo de conservar los recursos naturales y forestales; máxime si, como señala la demandada, la disposición normativa cuestionada no contiene límites temporales, geográficos ni espaciales.

3.35 Es importante resaltar que, del análisis de la deforestación y perdida de vegetación a nivel regional, realizado por CEPLAN[10], la mayor cantidad de áreas deforestadas se encuentran en la región amazónica; siendo las regiones con mayor cantidad de deforestación: Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios; estableciéndose que, la perdida de hectáreas de bosques al año 2018, se resumen en el siguiente cuadro:

[10] CEPLAN: Análisis de la Deforestación y Pérdida de Vegetación a Nivel Nacional y el Impacto a nivel regionales. Editado por Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Primera edición: Marzo 2022.

Tabla 1. Pérdida de hectáreas de bosques según regiones para el año 2018.

Alertas Temprana de Deforestación (ATD)	Hectáreas	N° de Alertas
Loreto	22 523	250 255
San Martín	16 541	183 785
Ucayali	23 836	264 841
Madre de Dios	19 649	218 326
Huánuco	15 437	171 520
Cusco	5870	65 217
La Libertad	87	963
Huancavelica	9	97

Nota: Adaptado de "Boletín Informativo: Monitoreo de Bosques", (Andina.pe, 2022). Recuperado de http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/descargas_geobosque/alerta/boletin/2019/Bolet%C3%ADn%20Informativo%20-%20Monitoreo%20de%20Bosques%20N%C2%BA1.pdf

3.36 Siendo así, la exoneración de facto del procedimiento Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), a los predios privados que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria; sin que se haya fijado limites temporales, espaciales o geográficos; vulnera de forma manifiesta y directa el derecho constitucional invocado en la demanda; toda vez que, de forma automática y solo por efectos de la vigencia de la ley, se clasifica a dicho predios privados sin masa boscosa y que desarrollan actividad agropecuaria; como predios para fines agropecuarios; sin la realización de ningún estudio técnico que lo califique como tal; lo cual favorece gravemente la deforestación y condena el destino de la tierra a su uso agropecuario y a carecer de cobertura boscosa a perpetuidad; impidiendo la asignación del uso que le corresponde según su aptitud natural, la cual se determina, a partir del procedimiento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM); pues es a través de la evaluación técnica del levantamiento de cobertura de suelos y levantamiento de cobertura vegetal, que es posible establecer la vocación natural de la tierra, a fin de garantizar su uso sostenible para generar bienes y servicios de uso constante.

3.37 Igualmente, pese a que, el artículo 37 de la Ley No 29763, **prohíbe el cambio de uso** actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de tierras de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegeral, para fines agropecuarios, la cuestionada disposición normativa, regula la exoneración de autorización de cambio de uso actual, en predios privados que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria; favoreciendo la deforestación y

degradación de los suelos, al formalizar tácitamente las actividades de deforestación y autorizar el retiro de cobertura boscosa o desbosque sin la necesidad de contar con la autorización de cambio de uso, que corresponde ser otorgado por SERFOR.

3.38 Atendiendo a lo señalado; estando a que, la exoneración de autorización de cambio de uso, otorga de hecho a los titulares o poseedores de predios privados, el **derecho a realizar el desbosque en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente**; la disposición normativa cuestionada también vulnera de forma directa y manifiestas el contenido constitucionalmente protegido del derecho constitucional invocado en la demanda; en su segunda dimensión, relacionada con el derecho a la **preservación de un medio ambiente sano y equilibrado**; toda vez que, al exonerar a los predios privados sin cobertura boscosa y que desarrollan actividad agropecuaria, de contar con autorización de cambio de uso, el Estado no solo se sustrae de sus obligaciones dirigidas a preservar la defensa y conservación del medio ambiente adecuado para el bienestar de su existencia; pese a que, constitucionalmente se ha establecido como obligación del Estado, el de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada; sino que, de forma regresiva permite la desforestación irracional de los bosques amazónicos, legalizando y formalizando actividades ilegales, mediante el cambio de uso de la tierra, tala ilegal, desbosque, usurpación de tierras, invasiones, ampliaciones de fronteras agrícolas, plantaciones ilícitas, entre otras, que con su realización afectarían el patrimonio forestal y de fauna silvestre, al ser desarrolladas sin autorización del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) ni del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), según la competencia de dichas entidades, es decir, sin considerar criterios técnicos que permitan garantizar que la ejecución de las actividades no afecten el uso adecuado de la tierra, conforme lo plasmado en el Informe No D000216-2024- MIDAGRI-SERFOR-GG-OGAJ; por lo que, la demanda en este extremo también merece ser amparada.

3.39 Es relevante señalar que, de conformidad con el MINAM, del 2001 y 2020, la pérdida de bosque fue de 2 millones 636,585 hectáreas (el 73% de la superficie del departamento de Áncash), con una tasa promedio de 8% anual; siendo la causa principal la desforestación; y, pese a que la Ley No 29763, incorporaba dos mecanismos de control para promover y difundir el uso racional y continuado de las tierras para conseguir el óptimo beneficio social (clasificación de tierras por su

uso mayor y la autorización de cambio de uso para realizar el retiro de la cobertura boscosa); la actual normativa, exonera a los predios privados de estos procedimientos, situación que, lesiona el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado.

3.40 Finalmente, siendo la finalidad de los procesos constitucionales proteger los derechos constitucionales, ya sean de naturaleza individual o **colectiva**, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional; y tratándose la presente demanda de un amparo ambiental que contiene pretensiones colectivas, correspondiendo la titularidad del derecho a un conjunto indeterminado de personas o a cualquiera de ellas, por cuanto, subyace a la demanda un derecho que importa un interés difuso; debe ampararse la demanda constitucional de amparo contra norma legal, en el extremo de la única disposición complementaria final; por tratarse de una norma de naturaleza autoaplicativa que afecta de forma directa los derechos fundamentales objeto de demanda; deviniendo en improcedente la pretensión subordinada.

Por estas consideraciones, con la autoridad que confiere la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Poder Judicial, de conformidad con las normas glosadas en la presente resolución, el Segundo Juzgado Especializado Civil.

RESUELVE:

1. **DECLARAR INFUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA POR MATERIA,** deducida por el **PROCURADOR PÚBLICO DEL GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN E INFUNDADA LA EXCEPCION DE IMCOMPETENCIA POR MATERIA,** deducida por la **PROCURADORA PÚBLICA DEL SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE DEL MINISTERIO DEL DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO.**
2. **DECLARESE IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA NORMA LEGAL,** dirigida contra el artículo 1, artículo 2, Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias de la cuestionada Ley No 31973.
3. **Y DECLARESE FUNDADA EN PARTE LA DEMANDA DE AMPARO** interpuesta por **IVAN ROJAS GARCIA** en representación la **ASOCIACIÓN ECO GUERREROS DEL PERÚ Y DEL MUNDO,** en su calidad de Presidente Consejo Directivo de la Asociación, contra **MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO (MIDAGRI), SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SERFOR) y GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN**

(GORESAM) sobre **ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE AMPARO** contra la **UNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY No 31973.** En consecuencia, **INAPLICABLE LA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL DE LA LEY No 31973,** en el extremo que exceptúa a los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, de manera excepcional, de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763, por contravenir el ejercicio del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, conforme lo dispone el artículo 2° inciso 22 de la Constitución. **IMPROCEDENTE LA PRETENSIÓN SUBORDINADA.**

4. **NOTIFIQUESE.**